

MÉXICO  
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



# REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

RESUMEN EJECUTIVO



# REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

## I. Introducción

Los objetivos centrales de la Reforma Hacendaria son los siguientes:

- Fortalecer la responsabilidad hacendaria: se establece una regla de balance estructural para las finanzas públicas, que convierte la responsabilidad fiscal en una política de Estado.
- Aumentar la capacidad financiera del Estado: aumenta la disponibilidad de recursos para que el Estado pueda atender las necesidades prioritarias de la población.
- Mejorar la equidad: se garantiza que paguen más los que más tienen, se eliminan privilegios, y se establecen impuestos para alcanzar un sistema más justo, progresivo y equitativo.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales: se simplifica el pago de impuestos, se fortalecen los derechos de los contribuyentes, y se otorgan facilidades a las personas que inician un negocio.
- Promover la formalidad: se crea un régimen especial para facilitar que las personas ingresen a la formalidad, y con ello cada vez más mexicanos cumplan con sus obligaciones fiscales.
- Combatir la obesidad y proteger al medio ambiente: se establecen disposiciones fiscales para desalentar el consumo de bienes nocivos para la salud y el medio ambiente.
- Promover el federalismo: se establecen incentivos para aumentar la recaudación de los estados y municipios, y fortalecer las haciendas públicas locales.
- Mejorar la calidad el gasto: se adoptan medidas para mejorar la transparencia del gasto y garantizar el uso eficiente en los rubros de mayor impacto social y económico.
- Reforzar el Sistema de Seguridad Social: el componente de Seguridad Social de la Reforma, continúa en discusión en el Congreso. Una vez que se apruebe se garantizará un ingreso mínimo a todos los mexicanos mayores de 65 años y se contará con un seguro para apoyar el ingreso de los trabajadores que pierdan su empleo.

## II. Diagnóstico

Históricamente la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población ha sido reducida. Ello se refleja en un nivel relativamente bajo del gasto que realiza el gobierno. Mientras que en México el gasto público total representa 18.8 por ciento del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es de 27.1 y 46.5 por ciento del PIB, respectivamente<sup>1</sup>. En cuanto a rubros específicos, el gasto en salud o en programas sociales en México es la tercera parte del que se observa en promedio en la OCDE, y el gasto en inversión es de la mitad.

<sup>1</sup> La cifra para México no incluye el gasto de las empresas paraestatales (CFE y Pemex), para hacerlo comparable con la de otros países. Aún si se incluyeran, México seguiría por debajo de los niveles promedio.

## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

Entre otras carencias, el país no cuenta con una red de seguridad social que garantice un piso de bienestar a todos los mexicanos. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 61.2 por ciento de los mexicanos (71.8 millones de personas) carecen de acceso a la seguridad social. Entre los adultos mayores de 65 años, el 66.3 por ciento nunca ha cotizado en los sistemas de seguridad social, y el 37.6 por ciento no recibe ningún tipo de pensión o jubilación.

México es el único miembro de la OCDE que no tiene un programa de seguro de desempleo. Este tipo de seguro, además de proteger el bienestar de las familias, permite que los trabajadores puedan reincorporarse a la actividad productiva en condiciones adecuadas. Ante la ausencia de ingresos en el hogar, los trabajadores pueden terminar aceptando empleos menos productivos, respecto de los que hubieran podido encontrar si hubiesen tenido un ingreso que les permitiera buscar en condiciones más adecuadas.

La limitada capacidad de gasto del gobierno en el país es consecuencia del nivel reducido de los ingresos públicos. Mientras los ingresos tributarios en México durante los últimos años han sido del orden de 10.7 por ciento del PIB (incluyendo la recaudación de gobiernos locales), los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios de 15.5 y 23.1 por ciento del PIB en promedio, respectivamente.

En nuestro país la desigualdad en la distribución del ingreso es sumamente elevada y el sistema fiscal se ha caracterizado por tener una capacidad muy limitada para reducirla. La reducción de la desigualdad antes y después de impuestos y transferencias gubernamentales era menor en México que en la gran mayoría de las economías desarrolladas, y también que en países con niveles similares de desarrollo, como Chile y Turquía.

Otro de los rasgos del sistema tributario mexicano ha sido que el cumplimiento de las obligaciones fiscales puede llegar a costar una cantidad importante de recursos de las personas y empresas. De acuerdo al Banco Mundial, en 2013 las empresas en México dedicaban al año 334 horas al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ello ubicó al país en el lugar 107, de entre 185 economías evaluadas. La complejidad en el pago de impuestos es particularmente perjudicial para las empresas más chicas, siendo un factor que puede contribuir a la informalidad.

La recaudación de los gobiernos locales ha sido muy limitada. México es uno de los países con menor nivel de recaudación subnacional de la OCDE: ésta representa el 0.7 por ciento del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es del 9.1 por ciento del PIB<sup>2</sup>. Ello es consecuencia, entre otros factores, de la falta de incentivos para fortalecer la recaudación de impuestos y el cobro de derechos en los estados y municipios.

### III. Fortalecimiento de la Red de Seguridad Social

La Reforma fortalece la capacidad financiera del Estado para atender las necesidades prioritarias de la población en áreas como educación, salud y seguridad social, entre otras. Con los recursos adicionales que se generarán se busca fortalecer la red de seguridad social para garantizar un piso mínimo de bienestar a todos los mexicanos.

<sup>2</sup> Dicha cifra considera los ingresos tributarios locales de las Entidades Federativas y los Municipios.

## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

Por ello, de forma complementaria a la Reforma Hacendaria, se envió al Congreso la propuesta de Reforma a la Seguridad Social. Ésta propone la creación de mecanismos de protección para la población vulnerable.

Se propone la creación de una Pensión Universal para la población mayor a 65 años de edad. El monto mensual de la pensión convergerá gradualmente, en un periodo no mayor a 15 años, desde un nivel inicial de 580 pesos por mes hasta 1,092 pesos mensuales actualizados por inflación, monto que corresponde a la línea de bienestar promedio establecida por el CONEVAL para el mes de junio de 2013.

La Reforma también propone crear un seguro para apoyar el ingreso de los trabajadores que pierden su empleo. Podrán acceder al seguro de desempleo todos aquellos trabajadores del sector privado formal. El seguro de desempleo funcionará a partir de contribuciones de los patrones y del gobierno a cuentas individuales y a un fondo solidario. Al momento de quedar desempleado, el trabajador podrá retirar los recursos acumulados en su cuenta y, de ser necesario, recurrir al fondo solidario.

El Gobierno de la República garantiza por medio del fondo solidario que el trabajador reciba cuando menos un salario mínimo durante los seis meses que dura la prestación. Un requisito fundamental para el acceso al seguro es la participación del beneficiario en los esquemas de promoción, colocación y capacitación para su reinserción al mercado laboral.

### **IV. Política Fiscal Contra-Cíclica**

La iniciativa de Reforma Hacendaria fue enviada al Congreso junto con la propuesta de paquete económico para 2014. Con el fin de estimular la actividad económica en el corto plazo, el paquete económico de 2014 propuso un déficit público temporal y moderado para hacer frente a la desaceleración temporal que se observó desde 2013 en la actividad económica internacional. El déficit (sin considerar la inversión de Pemex) será de 1.5 por ciento del PIB en 2014 y decrecerá gradualmente hasta alcanzar el equilibrio presupuestal en 2017. Ello permite otorgar a la actividad un impulso contracíclico, en tanto la actividad internacional se recupera. El monto reducido del déficit y su carácter transitorio garantizan la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se proyecta que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, la medida más amplia de los pasivos públicos existentes, alcanzará un nivel de 39.4 por ciento del PIB en 2018, monto menor al nivel de 40.5 por cientos esperado para 2014.

La Reforma incluye adecuaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para convertir la responsabilidad fiscal en una política de Estado. Para ello, se establece una regla de balance estructural. El marco legal anterior establecía una regla de balance permanente con una cláusula de excepción, que permitía incurrir en déficit en periodos de reducción de la actividad económica, pero no incluía una obligación vinculante para generar superávit en épocas de bonanza. Con la Reforma se ha fortalecido la regla anterior, añadiéndole un techo de gasto corriente para generar ahorro en la parte alta del ciclo económico y garantizar una mayor calidad del gasto público.

### V. Modificaciones a los Impuestos al Consumo y al Ingreso

Dada la amplitud y profundidad de los objetivos de la Reforma, se realizaron cambios a los impuestos al consumo y al ingreso y, al interior de éstos últimos, tanto a los relativos al ingreso personal como a los correspondientes al ingreso de las empresas.

#### V.1 Cambios para Fortalecer el IVA

Las modificaciones realizadas al IVA tuvieron como objetivo eliminar o acotar los regímenes excepcionales que existían y que no contaban con una justificación sólida de política pública. Entre los cambios realizados sobresalen la homologación de la tasa de frontera y la eliminación de la exención a las importaciones temporales.

La Reforma homologó la tasa fronteriza con la del resto del país. Con ello se cierra el espacio para prácticas de evasión y elusión y se garantiza una contribución equitativa al pago de impuestos por parte de todos.

- Las operaciones en la región fronteriza estaban sujetas a una tasa IVA preferencial de 11 por ciento. La aplicación de la tasa fronteriza era regresiva, ya que reducía el pago de impuestos de los habitantes de regiones de mayores ingresos a los del resto del país. En la zona fronteriza, el ingreso per cápita es mayor en 27 por ciento al promedio nacional.
- Los beneficios de la menor tasa no llegaban a los consumidores que habitan en la región fronteriza: los precios al consumidor no eran menores en la zona fronteriza que en el resto del país. Así, los intermediarios y comercializadores absorbían todo el beneficio de la tasa reducida.
- La tasa preferencial en la zona fronteriza abría espacios para la evasión, pues permitía a las empresas triangular operaciones a través de la región fronteriza, con el objeto de aplicar la menor tasa.

La Reforma elimina la exención del IVA de las importaciones temporales, con el fin de evitar prácticas de evasión.

- Este régimen fue diseñado para empresas dedicadas a importar insumos para manufacturar productos que posteriormente serían exportados. Sin embargo, en la práctica el esquema se prestó a abusos, pues era utilizado indebidamente por empresas para evitar el pago del IVA aun cuando no se estuviera exportando. Con el objetivo de eliminar estas prácticas, se elimina la exención a las importaciones temporales.
- Para no afectar financieramente a las empresas que utilizan legítimamente este esquema, se ha establecido un proceso de certificación por el cual las empresas que demuestren fehacientemente a la autoridad que utilizarán el esquema de forma apropiada y se sometan a una estricta fiscalización, evitarán cualquier impacto negativo. Con estas adecuaciones, la Reforma cierra el espacio a prácticas abusivas pero no impacta a las empresas que utilizan el régimen con fines legítimos.

### V.2 Medidas que Simplifican y Fortalecen el ISR Empresarial

Con el fin de avanzar en la simplificación y reducir el costo administrativo relacionado con el pago de impuestos, la Reforma eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Con ello se reduce a la mitad el número de cálculos que las empresas deben realizar. Además, se creó una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, que amplía la base de este impuesto y simplifica el pago de impuestos a los contribuyentes, al eliminar la mayoría de los regímenes preferenciales y de los tratamientos especiales.

De esta forma, la Reforma nos deja con un solo impuesto al ingreso corporativo, pero con el mismo poder recaudatorio que los tres impuestos que existían en el 2013 (el ISR, el IETU y el IDE). En otras palabras, ahora el país cuenta con un sistema más simple pero en el que no se recauda menos.

La ley anteriormente permitía diversas deducciones que reducían la base tributaria de manera injustificada. Entre dichas prácticas destacaba la deducción inmediata de inversiones. Ésta abría la oportunidad a las empresas para reducir su base impositiva, al permitirles considerar que sus activos fijos se depreciaran en su totalidad en su primer año de existencia. La deducción inmediata de inversiones no constituía una forma eficiente de apoyar la inversión, en particular de la pequeña y mediana empresa, y en cambio era utilizada para reducir injustificadamente la carga tributaria de los contribuyentes de mayor tamaño. Por lo tanto, este beneficio fiscal fue eliminado.

También se tomaron otras medidas para ampliar la base del ISR ante la desaparición del IETU, incorporando a la base del primero algunos elementos del impuesto que desaparece. Anteriormente, en el IETU las empresas no podían deducir los gastos remunerativos que a su vez eran ingresos exentos para los trabajadores. Con el objetivo de homologar el tratamiento fiscal de los gastos remunerativos por parte del ISR empresarial con lo que sucedía en el caso del IETU, la Reforma limitó el porcentaje en que las remuneraciones exentas del trabajador son deducibles para el ISR pagado por las empresas, sin afectar de ningún modo las remuneraciones de los trabajadores.

Como parte del esfuerzo de simplificación del ISR y de desaparición o acotamiento de los tratamientos preferenciales, la Reforma elimina el régimen de consolidación fiscal. Si bien prácticamente todas las economías desarrolladas cuentan con regímenes que permiten la tributación conjunta de grupos empresariales, el régimen de consolidación existente en México se caracterizaba por ser altamente complejo y contar con controles muy laxos, lo que propiciaba abusos y planeaciones fiscales agresivas para reducir el pago de impuestos.

### V.3 Medidas que Aumentan la Progresividad del ISR personal

Los cambios realizados al ISR personal estuvieron orientados a los objetivos de ampliar la base de este impuesto e incrementar su progresividad. El ISR personal contaba con diversas exenciones y deducciones, las cuales eran utilizadas predominantemente por las personas de mayores ingresos.

La Reforma establece un impuesto de 10 por ciento a los ingresos de las personas físicas por ganancias de capital en la venta de acciones y distribución de dividendos. Esta medida busca

## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

ampliar la base del ISR, incorporando un tipo de ingreso que se concentra en los grupos de población con mayores ingresos. El 90 por ciento de los ingresos por ganancias de capital por enajenación de acciones en bolsa corresponden al decil más alto. Para el caso de los ingresos por distribución de dividendos, el 99 por ciento corresponde al decil de ingresos más altos. Así, se fortalece la progresividad del sistema tributario y se garantiza una contribución justa de todos al pago de impuestos.

Cabe mencionar que la práctica que se daba en México, de exentar los ingresos por dividendos y ganancias en bolsa de las personas, no es seguida por otros países. Países como Australia, Alemania, Brasil, Chile, Corea, Estados Unidos, Japón, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia y Sudáfrica, entre muchos otros, gravan este tipo de ingresos de las personas con tasas que en general van desde el 10 hasta el 25 por ciento.

Las deducciones personales se concentraban desproporcionadamente en los grupos de mayores ingresos: alrededor del 90 por ciento del beneficio fiscal que representan las deducciones personales era percibido por personas del decil de ingresos más alto, mientras que al decil de menores ingresos le correspondía menos del 1 por ciento.

La Reforma impone un límite global a las deducciones personales que se pueden realizar en un año. El límite es equivalente al mínimo entre cuatro salarios mínimos anuales y el 10 por ciento de los ingresos totales de la persona, de tal forma que es proporcionalmente más generoso para las personas de menores ingresos y más estricto para los contribuyentes de mayores ingresos.

Como parte del esfuerzo para garantizar que contribuyan en mayor medida las personas que ganan más, la Reforma incrementa la tasa marginal del ISR para personas con ingresos elevados.

- Anteriormente la tasa marginal máxima era de 30 por ciento para individuos con ingresos anuales superiores a 393 mil pesos (32,750 pesos mensuales). La Reforma incrementó la tasa marginal a 32 por ciento para los individuos con ingresos mayores a 750 mil pesos anuales (62,500 pesos mensuales) y a 34 por ciento para aquellos con ingresos superiores a 1 millón de pesos anuales (83,300 pesos mensuales). Finalmente, para ingresos superiores a 3 millones de pesos anuales (250,000 pesos mensuales) la tasa marginal será de 35 por ciento.
- Información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares indica que menos del uno por ciento de la población adulta con ingresos recibe percepciones mayores a 750 mil pesos anuales, que es el nivel de ingresos a partir del cual se dieron cambios en la carga fiscal, y sólo cerca del 0.02 por ciento recibe ingresos mayores al límite de 3 millones de pesos anuales.
- Así, esta medida protege a la clase media y, fortalece la progresividad. Las nuevas tasas mejorarán la distribución de la carga fiscal en la medida en que los incrementos recaen en su totalidad en los contribuyentes de mayores ingresos.



## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

La Reforma preserva la competitividad de nuestra economía.

- La tasa máxima de 35 por ciento implica que las tasas marginales máximas del ISR personal continuarán siendo significativamente menores a las observadas en otras economías, incluyendo los principales socios comerciales del país (la tasa marginal máxima en Estados Unidos es de 39.6 por ciento).
- En términos de tasas efectivas al ingreso al capital, con la Reforma México seguirá siendo un país atractivo para la inversión. La tasa de impuestos efectiva para el capital, de 37 por ciento considerando el ISR empresarial y el impuesto a los dividendos, seguirá estando por debajo de la media de la OCDE (42 por ciento) y de países emergentes de alto crecimiento como Chile (40 por ciento) y Corea del Sur (51 por ciento).

### **VI. Medidas que Fomentan la Formalidad**

La informalidad es un fenómeno multidimensional relacionado a diversos factores estructurales que son de gran importancia para el desempeño de la actividad económica y el bienestar de la población. Por ello, la solución de fondo del problema requiere avances complementarios en diversos frentes, incluyendo la utilización de las herramientas tributarias.

La Reforma creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que funcionará como un punto de entrada a la formalidad para las empresas y sus trabajadores.

- El RIF está diseñado para que participen en él las personas físicas con actividad empresarial con capacidad administrativa limitada. Por lo tanto, la participación será exclusiva a las personas físicas con ingresos de hasta 2 millones de pesos por año.
- El RIF preparará a los contribuyentes para una eventual inserción en el régimen general para fines tributarios y de seguridad social. Los contribuyentes recibirán descuentos en el pago de sus impuestos durante los primeros años, a cambio del cumplimiento de obligaciones de información fiscal. Para el caso del ISR, el descuento será de 100 por ciento durante el año de ingreso al régimen y se reducirá gradualmente a lo largo de los siguientes 10 años, hasta desaparecer una vez que los contribuyentes pasen a tributar en el régimen general.
- Para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales los participantes tendrán acceso a una herramienta electrónica provista por el SAT, que les simplificará mucho el trámite y les auxiliará en sus tareas de contabilidad.
- Para fomentar el crecimiento de los contribuyentes que participan en el RIF, se ofrecerán incentivos económicos y de capacitación.
  - a. Los participantes tendrán acceso a programas de crédito y capacitación a través de organizaciones como Nacional Financiera (NAFIN) y el Instituto Nacional del Emprendedor (INE).

- b. Se organizarán conferencias y talleres para que los participantes del RIF mejoren la contabilidad de su negocio y reciban ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Se crea el Régimen de Incorporación a las Seguridad Social (RISS), que está diseñado para facilitar la incorporación al IMSS de los trabajadores y dueños de las micro y pequeñas empresas participantes en el RIF. El RISS otorgará subsidios para el pago de cuotas del IMSS. De forma similar a los descuentos en el pago del ISR del RIF, los subsidios se irán reduciendo gradualmente hasta que los participantes transiten al régimen general de tributación.

### VII. Impuestos Especiales

A través de la introducción de diversos impuestos especiales, la Reforma combina la utilización de nuevas bases impositivas con fines extra-fiscales, buscando la internalización de los costos sociales que causan algunas conductas que afectan negativamente al medio ambiente y a la salud.

#### VII.1 Impuestos Verdes

Se introdujeron impuestos para reducir las emisiones de bióxido de carbono, así como el uso de plaguicidas que generan daños sobre el medio ambiente y la salud.

- Se establece un IEPS al carbono, basado en las cotizaciones de los principales mercados de carbono. Para el caso de la gasolina, el impuesto será de 10.3 centavos por litro. El monto del impuesto se mantendrá constante en términos reales al ajustarse anualmente por la variación del INPC.
- La Reforma también introdujo un impuesto a los plaguicidas, los herbicidas y a los fungicidas con tasas de entre 0 y 9 por ciento, en función de su contenido de toxicidad. Con esta propuesta se inducirá la sustitución de estos agroquímicos más tóxicos por otros menos dañinos.

#### VII.2 Impuestos de Salud

El problema de obesidad y sobrepeso se ha acentuado en México, al grado de que el país ocupa las primeras posiciones en el mundo en la incidencia de sobrepeso entre adultos y niños. El sobrepeso y la obesidad aumentan considerablemente el riesgo de padecer enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión arterial. Las enfermedades asociadas a estos padecimientos, por su magnitud y ritmo de crecimiento, actualmente representan una emergencia sanitaria para el país.

Información de la OCDE indica que, en 2010, de todas las personas que padecieron de diabetes en el mundo el 13 por ciento eran mexicanos. En nuestro país se presentan 95 defunciones por cada 100 mil habitantes cada año a causa de esta enfermedad, cifra casi cuatro veces mayor al promedio de la OCDE. Lo anterior coloca a México como el país de la OCDE con mayor número de defunciones causadas por la diabetes mellitus. Con el fin de disminuir la prevalencia de

## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

sobrepeso y obesidad en la población, la Reforma crea impuestos que desalientan el consumo de bienes nocivos para la salud.

- Se establece un impuesto de un peso por litro a las bebidas saborizadas.
- Se introduce un impuesto de ocho por ciento a los alimentos no básicos con alta densidad calórica.
- Para proteger el bienestar de las familias, quedan libres del impuesto los alimentos de consumo básico, como los pertenecientes a las cadenas del maíz (tortillas, tostadas, entre otros), del trigo (pan blanco, tortillas, entre otros) así como otros alimentos de cereales que no contienen azúcares.

### VIII. Régimen Fiscal del Sector Minería

A diferencia de la práctica común de la mayoría de los países con vocación minera, en México no se contaba con un derecho que permitiese al Estado participar en la renta que genera este sector.

La Reforma incluyó derechos adicionales aplicables a la minería, diseñados con el objetivo de permitir al Estado recaudar de forma más eficiente, racional y en proporción al valor económico generado. Se crearon dos derechos principales.

- El derecho especial, que reconoce los costos operativos incurridos, por lo que no distorsiona las decisiones de inversión.
- El derecho extraordinario, que reconoce y captura la renta económica de la explotación de metales preciosos, como el oro, la plata y el platino.

Los recursos adicionales que genere el nuevo régimen de minería beneficiarán principalmente a las localidades donde se realiza la actividad minera. Los gobiernos municipales en donde se ubiquen dichas localidades recibirán el 50 por ciento de la recaudación, los gobiernos estatales recibirán el 30 por ciento y el Gobierno de la República sólo recibirá el 20 por ciento.

### IX. Medidas que Fomentan el Federalismo

Para transformar la hacienda pública se requiere fortalecer la recaudación por concepto de impuestos locales, así como mejorar la asignación de los recursos hacia las entidades federativas y los municipios. La Reforma incluye diversas medidas orientadas a estos objetivos.

#### IX.1 Fortalecimiento de los Incentivos Recaudatorios de Entidades y Municipios

Para reforzar los incentivos a los gobiernos subnacionales a incrementar sus ingresos propios, la reforma incluye la creación del “Fondo de Fiscalización y Recaudación” (FOFIR) que sustituye

## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

al “Fondo de Fiscalización” (FOFIE). Los recursos del nuevo Fondo serán equivalentes al 1.25 por ciento de la recaudación federal participable. Su fórmula de distribución considerará algunas variables de fiscalización de la anterior fórmula del FOFIE, pero se reemplazarán las relacionadas con el Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios (60 por ciento del excedente, 4.8 mmp en 2013) por indicadores de incremento y fortaleza de la recaudación propia.

Además, se establece que la distribución del Fondo General de Participaciones hacia los municipios, deberá atender criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación. Finalmente, se mejoraron los criterios metodológicos para cuantificar los ingresos propios derivados de impuestos locales, lo que mejorará la distribución de las participaciones acorde con sus objetivos específicos.

### **IX.2 Mejora de la Distribución de los Fondos de Aportaciones Federales**

Se modifica la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, para que considere la medición de pobreza del CONEVAL e incluya definiciones más precisas de la pobreza, incorporando componentes de salud, seguridad social y alimentación.

Se otorgó mayor transparencia en la distribución del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, del Fondo de Aportaciones Múltiples, así como del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, mediante la publicación de sus fórmulas, variables utilizadas, así como la fuente de la información empleada para la distribución de sus recursos a las entidades y municipios.

### **IX.3 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Municipales**

La Reforma también contiene medidas orientadas a fortalecer las finanzas públicas municipales. Con ese fin se refuerzan los incentivos recaudatorios de ingresos locales, especialmente por concepto del predial.

Para fortalecer la recaudación por este concepto, la Reforma modifica el Fondo de Fomento Municipal para incluir un incentivo para la coordinación en la recaudación de predial entre las entidades federativas y los municipios. El incentivo consiste en repartir el 30 por ciento del excedente de dicho Fondo con base en el incremento de predial para aquellas entidades que tengan la responsabilidad del cobro del tributo en mención.

## **X. Medidas para Fortalecer el Gasto Público**

Uno de los objetivos centrales de la Reforma consiste en ampliar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población e invertir en rubros estratégicos para el crecimiento económico. Ello ha comenzado a reflejarse en el gasto público aprobado para 2014 y seguirá reflejándose en los siguientes años.

El incremento de los recursos con que contará el sector público conlleva la obligación de garantizar un uso adecuado y transparente. La Reforma asegura un mejor uso de los recursos públicos, incluyendo elementos de control, transparencia y rendición de cuentas. Destacan los cambios

## REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

en los dos componentes más grandes del gasto: el gasto en educación y en salud, que representan en conjunto más del 30 por ciento del gasto total del Gobierno de la República.

### **X.1 Fomento de la Transparencia y del Uso Eficiente de Recursos**

Con el fin de promover un gobierno eficaz que haga uso responsable y transparente de los recursos públicos, se creó el programa transversal denominado “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno” (PGCM), en el cual se establecen acciones de mediano plazo para mejorar y modernizar el funcionamiento del Gobierno, así como estrechar su relación con el ciudadano. Entre los principales objetivos del programa destacan:

1. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la Administración Pública Federal (APF), incluyendo el gasto federalizado.
2. Optimizar el uso de los recursos de la APF.
3. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
4. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

El PGCM fomenta la rendición de cuentas de la APF, con acciones que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno.

La Reforma contiene medidas específicas para mejorar la eficiencia en los principales rubros del gasto público, como la educación y la salud. El esquema anterior de financiamiento de la educación básica representaba importantes problemas. Existía una doble negociación salarial (primero la Federal y luego múltiples a nivel estatal) que generaba fuertes presiones en el gasto. Además, los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica se distribuían predominantemente por la matrícula escolar por entidad federativa, desestimando la heterogeneidad en el costo de proveer educación a las distintas regiones del país. Finalmente, la creación de plazas no era consistente con la distribución de los recursos.

Para atender la problemática descrita, se creó el Fondo de Nómina Educativa (FONE). Éste generará una mejora administrativa y operativa de la nómina educativa, al centralizar la operación de dicho gasto y basarlo en los resultados del censo de maestros levantado por el INEGI. En ese contexto, se establece un mecanismo de negociación único y definitivo de acuerdos salariales para los maestros federalizados, el cual en todo momento deberá ser consistente con los objetivos que se establezcan en la Ley del Servicio Profesional Docente. Además, la creación de plazas con cargo al FONE deberá estar plenamente justificada, con el fin de evitar los desbalances en el financiamiento de la educación básica.

En el sector salud se mejorará el ejercicio del gasto. Para ello, la compra de medicinas se realizará de manera consolidada. Así, se obtendrán las medicinas a mejores precios aprovechando las ventajas de la compra al mayoreo y posteriormente se entregarán a las Secretarías de Salud de los estados y hospitales. Esta medida se verá reflejada en menores costos para el sector público.

### X.2 Atención a las Necesidades de la Población

Los ingresos generados por la Reforma permitirán ampliar los recursos destinados a áreas con alto impacto social y económico como programas sociales, educación, salud e inversión en infraestructura. De esta forma, la Reforma fortalece la capacidad financiera del Estado para atender las necesidades prioritarias de la población.

Los beneficios de la Reforma ya comienzan a reflejarse en la asignación de recursos. Por ejemplo, en el 2014 el gasto en educación aumentará en 11.5 por ciento y el gasto en seguridad social en 16.4 por ciento. Al interior de estos rubros destacan el aumento en el presupuesto destinado al Programa de Escuelas de Tiempo Completo, que aumentará en 89 por ciento en el 2014, mientras que el gasto en Pensiones de Adultos Mayores aumentará en 67 por ciento y el destinado al Programa de Seguros de Vida para Jefas de Familia en 144 por ciento. En lo que respecta al gasto en salud, destaca el aumento en el gasto al Programa de Atención a la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género, que aumentará en 19.5 por ciento en el 2014.

Respondiendo al objetivo de atender las necesidades básicas de los grupos vulnerables de la población, el gasto en programas de desarrollo social aumentará en 26.4 por ciento en el 2014, destacando los incrementos que se destinarán al Programa Oportunidades de 8.2 por ciento, al Programa de Adquisición de Leche de 42.4 por ciento, y al Programa de Apoyo Alimentario de 11.9 por ciento.

Otro rubro que aumenta considerablemente en el 2014, es el del gasto en infraestructura, con un aumento de 13.7 por ciento en términos reales. Al interior de este rubro destacan el gasto destinado a carreteras con un aumento de 17 por ciento, infraestructura ferroviaria con uno de 1,965 por ciento, infraestructura portuaria de 58 por ciento, e infraestructura hidráulica de 31 por ciento. Además de aumentar la capacidad de crecimiento de nuestra economía, el mayor gasto en infraestructura funcionará como medida contracíclica en un entorno internacional de desaceleración en la actividad económica.

## XI. Conclusiones

La Reforma Hacendaria moderniza nuestro sistema tributario, cierra numerosos espacios de evasión, y sobre todo garantiza que en nuestro país pague más el que más tiene. Se proyecta que la Reforma incrementará la recaudación en 1.0 por ciento del PIB en 2014 y para el 2018 la recaudación adicional alcanzará el 2.5 por ciento del PIB. El aumento en los ingresos públicos permitirá satisfacer las necesidades de la sociedad en ámbitos como educación, infraestructura, salud y seguridad social.

En síntesis, la Reforma crea un sistema hacendario consistente con las necesidades del país y es conducente al crecimiento económico y el bienestar de la población.





MÉXICO  
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

